

CUADERNOS 29

**Ante la nueva
reforma de las
pensiones**



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 15 de marzo de 2021
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

Ante la nueva reforma de las pensiones



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de estos.

ÍNDICE

Ante la nueva reforma de las pensiones	5
---	---

Informe

Nuevo Pacto de Toledo y... ¿vieja política de pensiones? Elisa Chuliá	7
---	---

- Las instituciones europeas llevan años advirtiéndolo a los Gobiernos españoles sobre la necesidad de revisar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones ante el crecimiento del gasto resultante del aumento sostenido tanto del número de pensionistas como del importe de la pensión media.
- Los Gobiernos españoles han respondido a esas advertencias aprobando, sin excesiva premura ni mucho afán (salvo en situaciones financieras críticas), reformas paramétricas orientadas a ajustar mejor las prestaciones a las contribuciones realizadas y a incentivar el retraso de la jubilación. Bajo presión internacional apremiante se aprobaron las reformas de las pensiones de 2011 y 2013, pero solo la primera sigue hoy en vigor.
- El Pacto de Toledo, instrumento central de la política de pensiones española desde 1995, ha pasado de constituir un medio para la reforma a convertirse en un fin de la política española. Su renovación en noviembre de 2020, con cuatro años de retraso, se ha celebrado como un éxito y un ejemplo de la bondad del consenso.
- Sin embargo, a lo largo de sus casi 26 años de historia el Pacto no ha conseguido impulsar reformas que despejen la incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera de las pensiones. Antes bien, durante ese período ha caído la confianza de la sociedad en la gestión de las pensiones —especialmente entre los más jóvenes—, a pesar del buen rendimiento del sistema de la Seguridad Social.
- Precisamente porque la nueva reforma impulsada por el ministro Escrivá no puede traspasar los límites impuestos por el Pacto de Toledo, no cabe esperar que reduzca sustancialmente la preocupación por la creciente presión financiera sobre el sistema de pensiones. Si el Pacto mantiene sus funciones y normas operativas, la sociedad española está abocada a una reforma permanente de las pensiones en perjuicio de la transparencia del sistema y de su equidad protectora.

Ante la nueva reforma de las pensiones

El sistema de pensiones es uno de los principales fundamentos de estabilidad y bienestar de la sociedad española. Las casi 10 millones de pensiones contributivas que cada mes, puntualmente, paga la Seguridad Social constituyen el dispositivo que ayuda en mayor medida a reducir la desigualdad social y la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social entre los mayores. Su eficacia redistributiva se ha puesto ostensiblemente de manifiesto durante las dos crisis económicas que hemos sufrido en este siglo, la de 2008-2013 y la del coronavirus: para muchas familias, las pensiones han funcionado como una boya que, cubriendo las necesidades más urgentes de quienes han visto caer sus rentas del trabajo, les han permitido mantenerse a flote.

Todos estos son logros de una institución diseñada hace más de 50 años como un sistema de reparto (por tanto, basado en la solidaridad intergeneracional) y prestación definida (es decir, determinada en función del salario y el número de años cotizados). Durante este largo medio siglo, los parámetros incluidos en las fórmulas de cálculo de la pensión han sido objeto de diversas modificaciones, sobre todo, para ajustar mejor la relación entre cotizaciones y prestaciones, y retrasar la edad de salida del mercado de trabajo.

Sin embargo, esas reformas paramétricas no han logrado resolver el “problema de las pensiones”, que reside básicamente en el crecimiento sostenido del gasto como consecuencia de dos procesos sin duda positivos: el aumento del número de pensionistas, en virtud de las ganancias en longevidad, y el incremento de la pensión media, resultante del mayor importe de las nuevas pensiones por el acceso a la jubilación de trabajadores con mejores carreras de cotización. Estos dos procesos van a acelerarse a partir de 2025, cuando las generaciones más voluminosas de nuestra historia (los *baby boomers*) comiencen a jubilarse.

Las advertencias sobre los riesgos económicos y financieros de este crecimiento del gasto en pensiones vienen acumulándose desde el decenio de 1990, sin que los Gobiernos de España les hayan prestado mucha atención. De hecho, las reformas más importantes que durante este periodo se han aprobado, las de 2011 y 2013, obedecieron más a la presión de las instituciones europeas que a iniciativas gubernamentales o legislativas. Suspendida desde 2018 la aplicación de la reforma de 2013, en los primeros meses de 2021 se están negociando nuevas medidas de reforma que, en gran parte, también responden a la necesidad de satisfacer un requerimiento de las instituciones comunitarias para librar los fondos europeos de recuperación tras la pandemia. Como ya ocurriera en 2011 y 2013, ahora la reforma de las pensiones está provocando agudas tensiones políticas, en esta ocasión agravadas por las discrepancias dentro del propio Gobierno de coalición.

Las reformas de las pensiones nunca son sencillas, pero el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN entiende que la insuficiencia de información y explicaciones nítidas las complican todavía más. Es importante contar con datos ciertos, y con argumentos basados en ellos, para entender lo que está ocurriendo con las pensiones. Cuando unos y otros faltan, aumenta el recelo ante cualquier reforma, viendo en ella injustos recortes de derechos, en lugar de adaptaciones necesarias a nuevas realidades demográficas, económicas y sociales.

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN está convencido de que el sistema de pensiones español precisa una reforma de calado para evitar que acabe no solo absorbiendo cada vez más proporción del gasto social, en detrimento de otras funciones del Estado del bienestar y de la protección de la población no pensionista, sino también comprometiendo la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y también está convencido de que esa reforma solo podrá encontrar el respaldo social necesario si los ciudadanos comprenden cómo es y cómo funciona el sistema de pensiones, cómo ha evolucionado y qué desafíos afronta. Desde esta doble convicción aporta el documento que sigue. Elaborado por Elisa Chuliá, su reconocido prestigio como estudiosa del tema añade valor a una contribución consensuada después de haberse sometido a debate entre los miembros del CÍRCULO.

Con un lenguaje accesible, el texto y las infografías que lo acompañan proporcionan todo lo que el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN considera imprescindible para entender la necesidad de reformas basadas en conocimientos sólidos y en la búsqueda del interés general de la sociedad, y para prestar respaldo a quienes las propongan. Esta aportación a la comunicación política sobre las pensiones es nuestra manera de tomar parte en un debate crucial para el futuro del país. Un debate que lamentablemente no han promovido ni los Gobiernos ni el Parlamento, poniendo de manifiesto las insuficiencias de una política de pensiones ahormada por el Pacto de Toledo. Es hora de cambiarla.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
Marzo, 2021



NUEVO PACTO DE TOLEDO Y... ¿VIEJA POLÍTICA DE PENSIONES?

Elisa Chuliá

Profesora de Sociología

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. Introducción: la reforma inminente

Desde el verano de 2020 viene anunciándose una reforma inminente de las pensiones. La primera valla en la carrera hacia esta meta se franqueó en noviembre, con la [aprobación parlamentaria de las nuevas recomendaciones del Pacto de Toledo](#). A lo largo de las primeras semanas de 2021 ha ido trascendiendo más información sobre los cambios que impulsa el Gobierno, mientras el ministro responsable de la Seguridad Social, José Luis Escrivá, reforzaba su presencia pública en los medios con un doble objetivo: (1) dar cuenta de la intensa actividad en la formulación y negociación de la reforma de las pensiones, en cumplimiento de uno de los requerimientos de las instituciones europeas para transferir a España los fondos del Plan de Recuperación para Europa, y (2) generar confianza pública en el sistema de pensiones y en su propia gestión ministerial.

Lo cierto es que no solo las instituciones comunitarias, sino también otros organismos internacionales y numerosos expertos adscritos a centros de investigación públicos y privados llevan años advirtiendo de las crecientes dificultades de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Pero en esta materia los Gobiernos españoles han mostrado una gran capacidad de mirar hacia otro lado y resistir las presiones. Solo les resultó imposible en 2010/2011 y 2012/2013, durante la Gran Recesión. Las [reformas de las pensiones de 2011](#) (segundo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero) y [2013](#) (primer Gobierno de Mariano Rajoy) fueron bien recibidas por la mayor parte de quienes venían publicando aquellas advertencias. Sin embargo, la segunda se encuentra actualmente suspendida y, huérfana de cualquier apoyo político explícito (incluso del partido que la aprobó por mayoría absoluta), su derogación se encuentra entre los puntos más emblemáticos del acuerdo para el Gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos, suscrito en diciembre de 2020.

¿En qué consiste la nueva reforma de las pensiones? ¿Logrará reducir la preocupación, hoy considerablemente extendida en España y Europa, por la financiación de las pensiones en las próximas décadas? ¿Cabe esperar que la reforma aparte —si no definitivamente, al menos durante cierto tiempo— las pensiones del foco político y mediático, condición necesaria para que esa preocupación se vaya diluyendo?

Antes de contestar estas preguntas, y con el fin de ofrecer datos y argumentos que permitan entender mejor las respuestas, en este documento se explica cómo funciona y en qué situación se encuentra el sistema español de pensiones, así como también cuál ha sido el rendimiento del Pacto de Toledo, la institución de la que hace un cuarto de siglo, en 1995, se dotaron los partidos españoles para establecer el espacio de actuación política sobre las pensiones ([infografía I](#)).

2. El sistema de pensiones español: un pilar público en expansión y dos pilares privados subdesarrollados

Los sistemas de pensiones no son un arcano inescrutable. Si lo parecen, es por su gran variedad (probablemente no hay dos sistemas de pensiones iguales en el mundo) y por la multitud de parámetros que intervienen en su funcionamiento y que, en las correspondientes regulaciones, aparecen referidos con términos tan inhabituales como poco intuitivos (por ejemplo, “periodo de cómputo”, “base reguladora” o “contributividad”), acompañados, además, de muchas y muy distintas cifras. Pero prácticamente todos los sistemas de pensiones pueden explicarse sencillamente mediante un esquema de tres pilares. El primero engloba las pensiones que provee el Estado a través de su sistema de protección social; el segundo, las pensiones ocupacionales ([o de empresa](#)); y el tercero, las pensiones individuales. Las pensiones del primer pilar son, por lo general, de adscripción obligatoria y se financian mediante impuestos de diverso tipo, mientras que las del segundo y tercer pilar suelen ser de adscripción voluntaria y se financian mediante la capitalización de ahorro privado aportado por los partícipes (bien a través de sus empleadores, bien directamente) a planes de pensiones.

En el caso del sistema español ([infografía II](#)), el primer pilar reúne las pensiones de la Seguridad Social, divididas en dos (sub)sistemas:

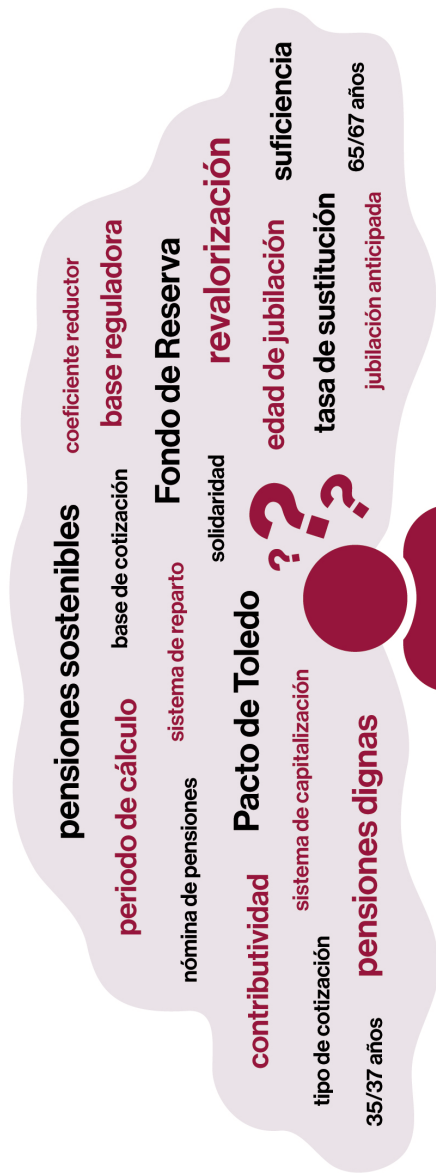
- el no contributivo (creado en 1990) ofrece prestaciones de jubilación e invalidez (con cargo a los impuestos generales) a personas que, no cumpliendo los requisitos de acceso a una pensión contributiva, acreditan determinadas circunstancias que los definen como personas en situación de necesidad;
- el contributivo (cuyo diseño original se remonta a los años sesenta del siglo XX) ofrece prestaciones por jubilación, por muerte y supervivencia (viudedad, orfandad y a favor de familiares) y por incapacidad, que proveen un determinado nivel de prestaciones (por ello se denominan “pensiones de prestación definida”) a quienes han cotizado durante un determinado número de años a la Seguridad Social (o, en caso de fallecimiento, a sus beneficiarios).

La posición hegemónica del (sub)sistema contributivo, cuyas prestaciones se financian fundamentalmente mediante las cotizaciones que ingresan cada mes las empresas y los trabajadores a la Seguridad Social, se aprecia tanto en el número de pensiones que provee (casi 9,8 millones en 2020, la gran mayoría de ellas, vitalicias), como en el volumen de recursos que transfiere entre las generaciones de los trabajadores y de los pensionistas (casi 10.000 millones de euros al





I. Las pensiones en España: ayer, hoy y mañana



¿Qué debemos saber?

El sistema de pensiones de la Seguridad Social contribuye decisivamente a la cohesión de la sociedad española y a la reducción de la desigualdad social

¿Cómo es el sistema de pensiones español?

Sistema de tres pilares, con predominio del pilar público, contributivo, obligatorio y financiado por cotizaciones de las empresas y los trabajadores a la Seguridad Social.

Infografía II

¿Cómo han evolucionado las pensiones de la Seguridad Social?

↑ Aumento:

- número de pensionistas (2020: 8,9 millones)
- pensión media contributiva (2020: 1.010 euros)
- gasto en pensiones (2020: 12% PIB / 160.000 millones euros)

Infografía III.A

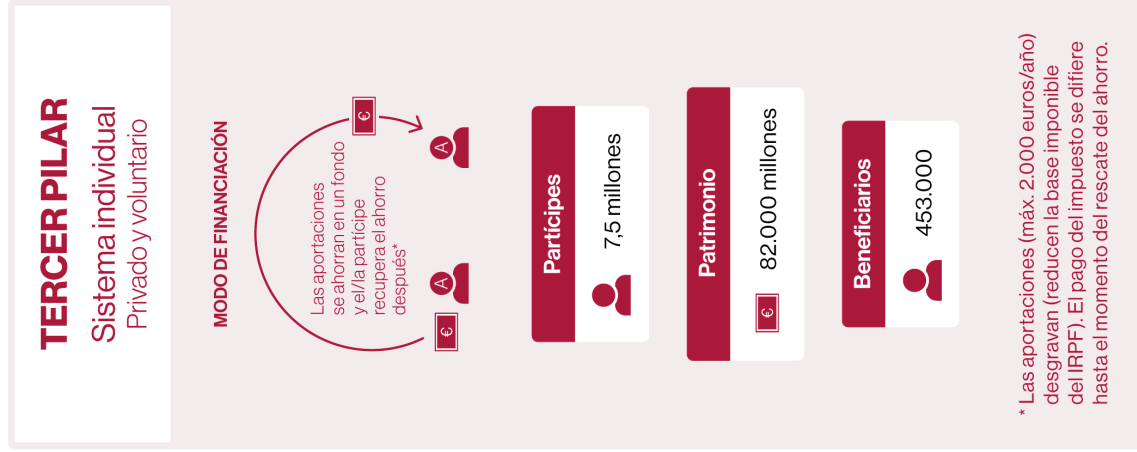
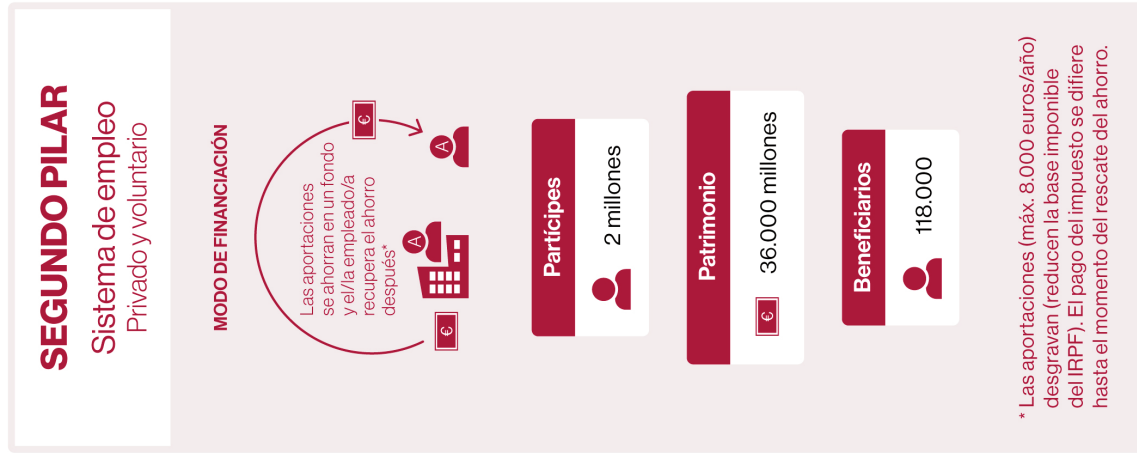
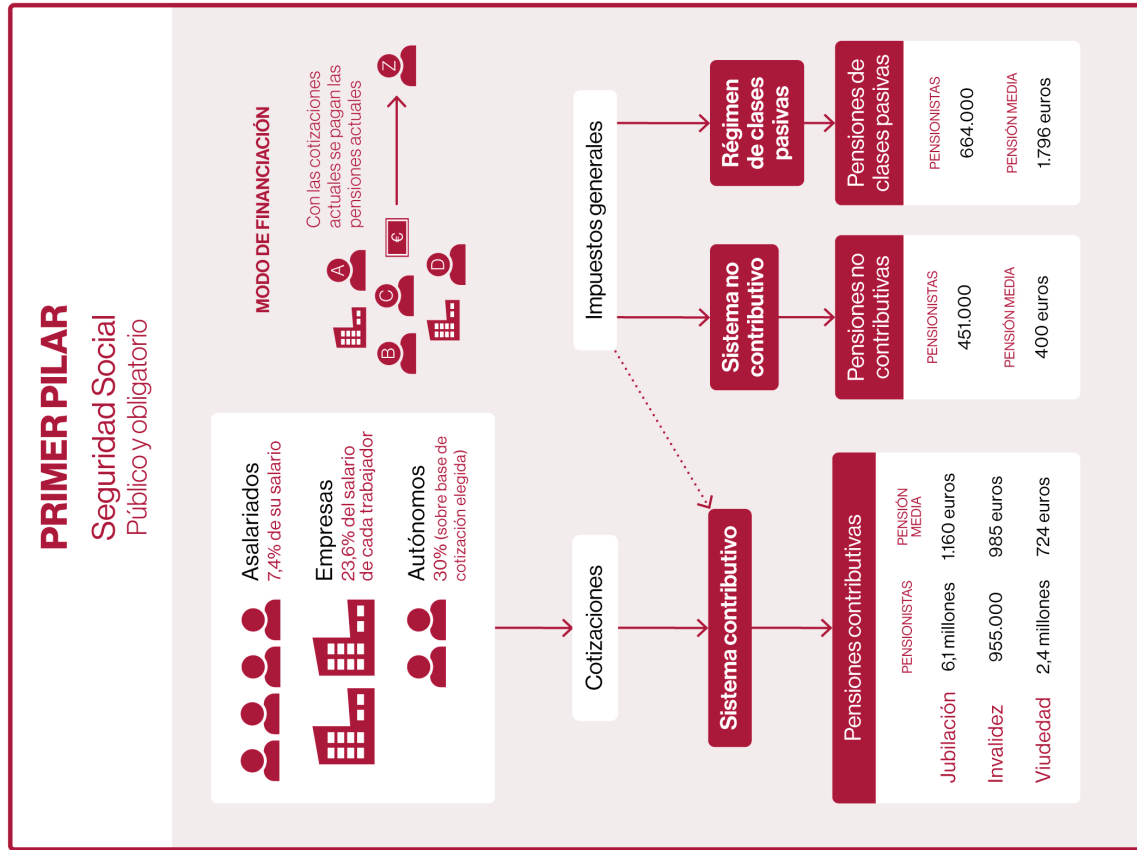
¿Cómo van a evolucionar?

↑ Aumento:

- número de pensionistas (2050: ~15 millones)
- pensión media contributiva (2050: ¿?)
- gasto en pensiones (2050: ~14% – 17% PIB)

Infografía III.B

II. El sistema español de pensiones (2020)



mes). En cambio, las pensiones del (sub)sistema no contributivo apenas llegan a 450.000 y, mientras que el importe medio de las contributivas se sitúa en 1.010 euros (1.160 en el caso de las pensiones de jubilación), el de las no contributivas no supera los 400 euros.¹

Los otros dos pilares del sistema de pensiones español (creados en 1987) constituyen (sub)sistemas de previsión complementaria e incluyen a aquellas personas que son titulares de un plan de pensiones de empleo (segundo pilar) o individual (tercer pilar), así como también a las que ostentan la condición de beneficiarios por haberse jubilado y percibir rentas de los planes a los que en su día contribuyeron (por ello se denominan “pensiones de contribución definida”).² Con un patrimonio de cerca de 36.000 millones de euros, a finales de 2020 el segundo pilar reunía casi 2 millones de partícipes y aproximadamente 118.000 beneficiarios. El tercer pilar, más desarrollado, contaba con un número de partícipes ligeramente superior a 7,5 millones, y, de beneficiarios, en torno a 453.000, mientras que su patrimonio alcanzaba los 82.000 millones de euros.³

Estas pocas cifras ya dan una idea de una característica fundamental del sistema de pensiones español: su centro de gravedad reside en el (sub)sistema contributivo de pensiones, que absorbe más de cuatro quintas partes del gasto total de la Seguridad Social y, con alrededor de 143.000 millones de euros anuales, supera con creces a cualquier otra partida de gasto público. Por poner algunos ejemplos, el importe destinado al pago de las pensiones contributivas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 es casi ocho veces mayor que el gasto conjunto de Defensa, Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias, en torno a 12 veces mayor que el gasto en Investigación, Desarrollo e Innovación, y 70 veces mayor que el gasto en Justicia.⁴

En torno a este (sub)sistema gira la política de pensiones española y, más en concreto, en torno a las pensiones de jubilación, que representan el 63% de todas las pensiones contributivas. Estas pensiones de jubilación merecen el calificativo de “generosas”, pero no porque su importe sea muy elevado, sino porque representa un porcentaje bastante alto respecto al último salario (siempre que el/la pensionista acredite una carrera de cotización completa y se jubile a la edad legalmente establecida). Esta elevada “tasa de sustitución” es precisamente la que convierte a las pensiones (contributivas) de jubilación en un instrumento de mantenimiento de rentas comparativamente muy eficaz. Según datos de la OCDE y la Comisión Europea, la primera pensión que recibe un pensionista representa (antes de impuestos) aproximadamente el 72% de su último salario (bruto). En

1 Datos extraídos del Boletín de Estadísticas Laborales (<https://www.mites.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm>).

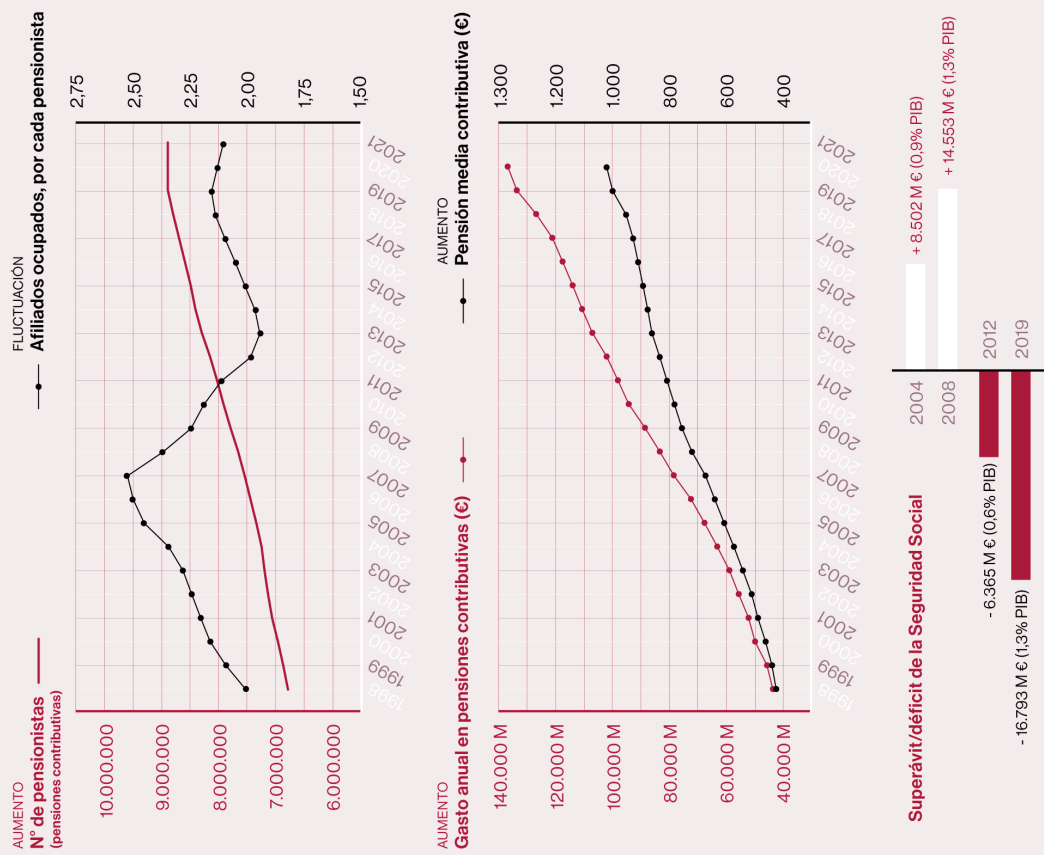
2 La jubilación es la condición que, en la mayor parte de los casos, posibilita el rescate de los planes de pensiones. Existen, no obstante, otras condiciones que facultan para acceder a ellos, como el paro de larga duración, la enfermedad grave o el fallecimiento del partícipe.

3 Datos extraídos de las estadísticas de INVERCO (www.inverco.es). Junto a los planes del sistema individual y de empleo, existen los planes del sistema asociado, promovidos por asociaciones u organizaciones no mercantiles con un número de partícipes y beneficiarios mucho menor (52.292 y 3.197, respectivamente) y un patrimonio más reducido (827 millones de euros).

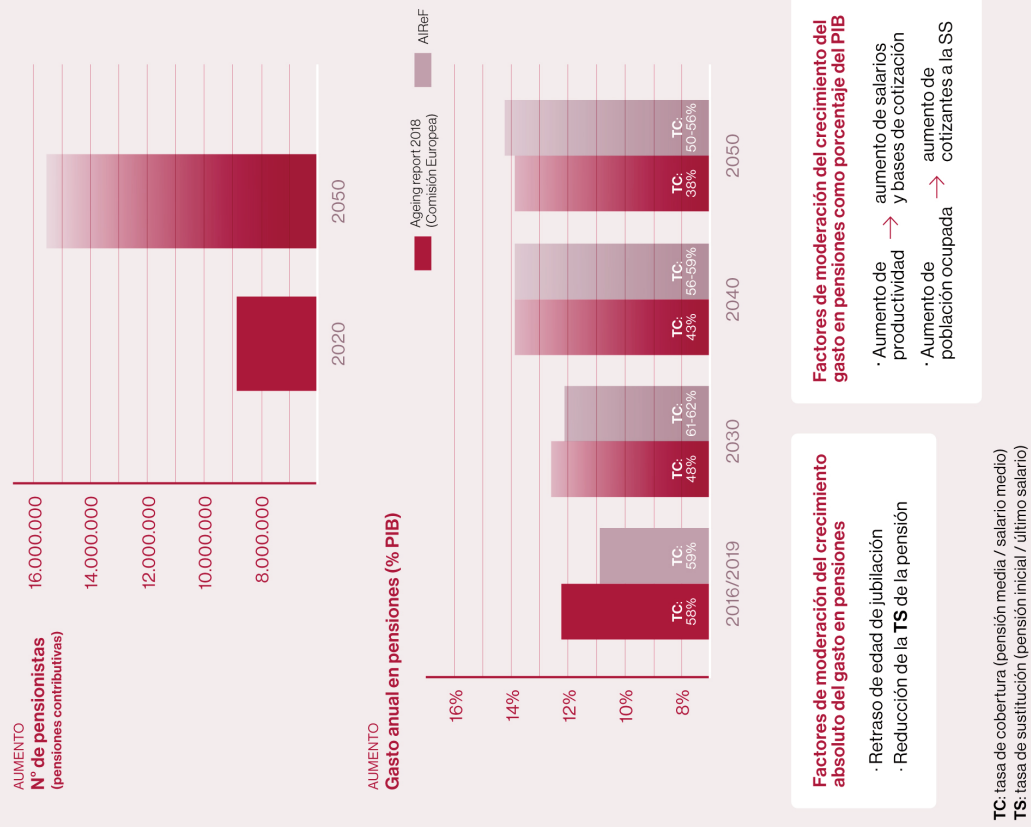
4 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE, 31/12/2020).

III. Las pensiones contributivas: evolución y perspectivas

A. ¿Cómo han evolucionado las pensiones?



B. ¿Cómo van a evolucionar (previsiblemente)?



Francia, Suecia y Alemania, por ejemplo, los porcentajes correspondientes son bastante más bajos (60%, 54% y 39%, respectivamente).⁵

La razón fundamental por la cual las pensiones contributivas de la Seguridad Social atraen el grueso de atención política y mediática reside en su evolución financiera reciente, y la previsible a corto y medio plazo ([infografía III](#)). La creciente presión de gasto a la que están sujetas las pensiones contributivas trae causa de dos procesos concurrentes.

Por una parte, el aumento de la población pensionista, por efecto del crecimiento de la esperanza de vida, amplía tanto el número de personas que alcanzan la condición de pensionista como la duración del periodo medio de percepción de la pensión. Como se observa en el gráfico 1, hasta 2020 el número de pensionistas de la Seguridad Social no ha dejado de crecer, oscilando las tasas de variación del periodo 1995-2020 entre 0,7% y 1,9% (en 2021 la tasa cayó como consecuencia de la pandemia). En cambio, la evolución del número de afiliados (ocupados) a la Seguridad Social ha sido mucho más fluctuante y dependiente del ciclo económico, como se aprecia en el gráfico 2.

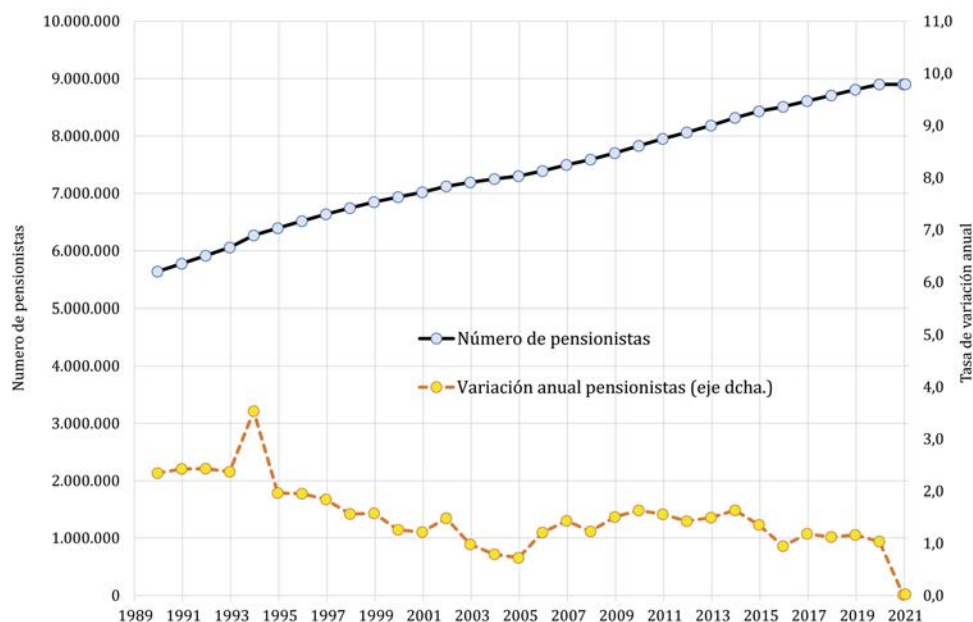
Por otra parte, como ilustra el gráfico 3, la pensión contributiva media no ha dejado de crecer, sobre todo, por efecto de la jubilación de afiliados con más años cotizados y bases de cotización más elevadas. Las tasas de variación anual del importe medio de las pensiones contributivas han superado holgadamente a las correspondientes al número de pensionistas, indicando que este factor ha contribuido en mayor medida al aumento del gasto en pensiones, representado en el gráfico 4.

Que el efecto combinado de estos dos factores agravaría la presión de gasto sobre el sistema a partir de 2025, cuando las voluminosas generaciones de los nacidos entre 1958 y 1977 (*“baby boomers”*) comenzaran a jubilarse, era muy previsible. Amortiguar ese impacto demográfico fue una de las principales razones por las que se creó el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS) en el año 2000. Sin embargo, la crisis económica mundial que arrancó en 2007/2008 y sumió a España en una doble recesión adelantó en más de un decenio el desequilibrio financiero de la Seguridad Social. El año 2011 fue el primero de este siglo en el que los ingresos por cotizaciones sociales no lograron cubrir los gastos contributivos. Los déficits se fueron cubriendo mediante disposiciones al FRSS: desde 2012 a 2019 se retiraron alrededor de 80.000 millones del Fondo, cayendo su patrimonio neto a poco más de 1.500 millones de euros en 2020. Como vía de financiación adicional, entre 2017 y 2019, la Seguridad Social recibió préstamos del Estado por un valor aproximado de 38.000 millones de euros.⁶ En 2020 se han añadido otros préstamos, con un valor total superior a los 50.000 millones de euros, para la cobertura de prestaciones extraordinarias de la Seguridad Social destinadas a proteger las rentas y el empleo de los trabajadores durante la pandemia.

⁵ Tasas de sustitución más elevadas que España registran pocos países europeos, entre ellos, Italia (80%), Austria (77%) o Portugal (74%). Véase European Commission (2018: 301) y <https://data.oecd.org/pension/gross-pension-replacement-rates.htm>.

⁶ Habría que añadir también las disposiciones de los fondos depositados en la cuenta especial del Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social, así como dos transferencias corrientes estatales.

Gráfico 1.- *Número de pensionistas (pensiones contributivas) y variación anual de pensionistas, 1989-2021*

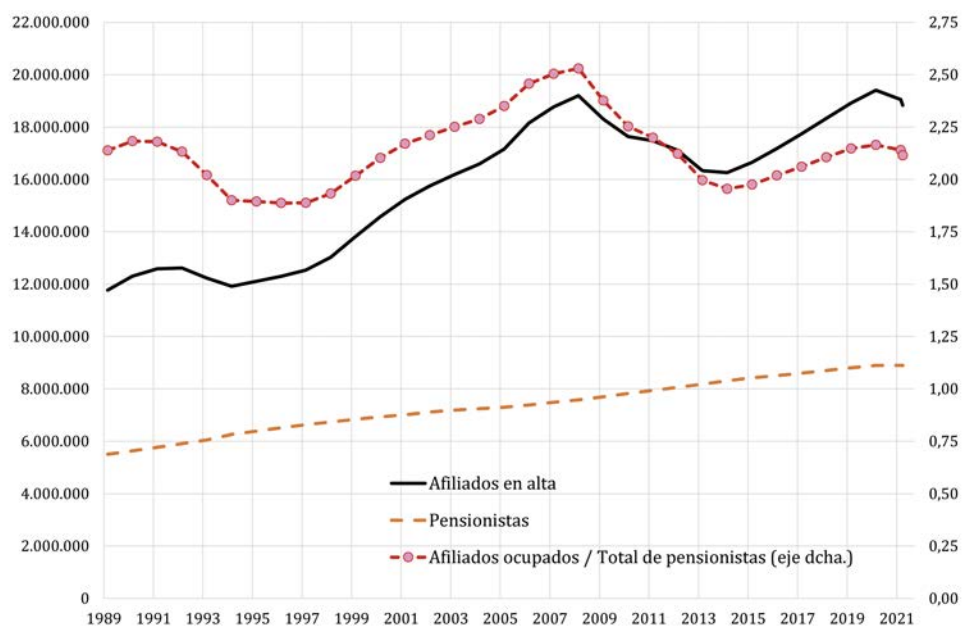


Nota: Datos de pensionistas correspondientes a diciembre de cada año.

Fuente: Estadísticas de la Seguridad Social (eSTADISS).

Elaboración de Luis Garrido Medina.

Gráfico 2.- *Número de pensionistas (pensiones contributivas) y de afiliados (ocupados), 1989-2021*



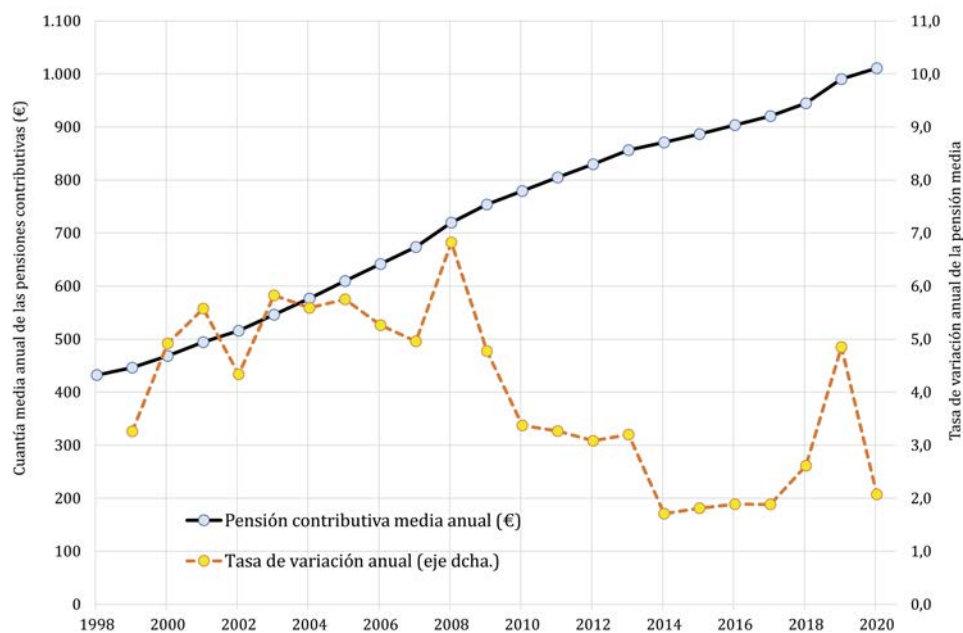
Nota: Datos de pensionistas correspondientes a diciembre de cada año.

Fuente: Estadísticas de la Seguridad Social (eSTADISS).

Elaboración de Luis Garrido Medina.

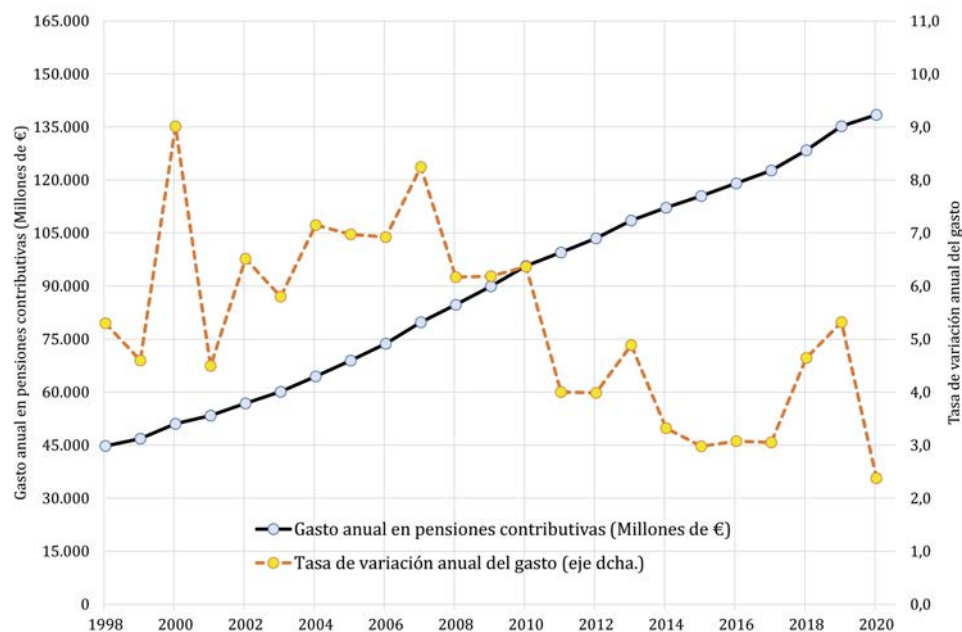


Gráfico 3.- *Importe de la pensión (contributiva) media y variación anual anual, 1998-2021*



Fuente: Anuarios de Estadísticas Laborales.
Elaboración de Luis Garrido Medina.

Gráfico 4.- *Gasto anual en pensiones contributivas (en euros) y variación anual, 1997-2020*



Fuente: Anuarios de Estadísticas Laborales.
Elaboración de Luis Garrido Medina.

Según recogió el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización de la Seguridad Social publicado en 2019, las vías de financiación adicionales a las que ha recurrido la institución durante estos años “han permitido actuar al sistema en momentos de crisis, pero en modo alguno resuelven el problema de sostenibilidad financiera de carácter estructural que lo aqueja”.⁷ Lo cierto es que en un contexto demográfico caracterizado por la baja fecundidad y la alta longevidad —como ha examinado el Círculo en su *Cuadernos 24: Ante el envejecimiento demográfico*— las proyecciones demográficas, económicas y de empleo anticipan en las próximas décadas un crecimiento del gasto estructural en pensiones (que coyunturalmente podrían intensificar las crisis económicas con su impacto negativo sobre la ocupación y los salarios y, por tanto, sobre los ingresos por cotizaciones). Así, en su *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social*, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) estimó en 2019 que el gasto en pensiones podría aumentar, hasta mediados de este siglo, en 2,7 puntos porcentuales sobre el PIB (de 10,6% a 13,3%). Un año después *ha corregido la proyección al alza*, cifrando el gasto en 14,2% del PIB hacia 2050.⁸ En similar entorno (13,9%) situó la Comisión Europea, en su *Ageing Report de 2018*, el gasto en pensiones español en 2050, pero asumiendo la fuerte caída de la tasa de sustitución de las pensiones (superior a 20 puntos porcentuales) que implicaría la aplicación de la hoy desahuciada reforma de 2013. También De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2018: 13 y 16) llegan a una cifra parecida cuando incorporan en su proyección los efectos de esa reforma; sin embargo, cuando los descuentan, estiman que (bajo el supuesto de estabilidad normativa) el gasto público en pensiones podría superar el 17% del PIB hacia mitad de siglo.

En resumen, en los próximos 30 años el gasto en pensiones podría crecer desde el 11-12% hasta el 13%-17% del PIB. Según reconoce la AIReF (2020), “la incertidumbre en torno a las proyecciones demográficas y macroeconómicas es elevada”, por lo que considera “aconsejable que se empiecen a estudiar y debatir otras opciones que garanticen la sostenibilidad, suficiencia y equidad del sistema si se materializasen escenarios más adversos”.

No muy diferentes son las recomendaciones que llegan desde diferentes servicios de estudios de instituciones públicas y privadas, y grupos de investigación de universidades. En lo que puede considerarse un amplio consenso entre los expertos, prevalece la creencia de que el déficit de la Seguridad Social supone un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Corregirlo requiere medidas que generen confianza, dentro y fuera del país, en la capacidad del sistema de pensiones de cumplir su función protectora sin desviarse de la estrategia de consolidación fiscal que vincula a todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Entre las posibles reformas, la que más aprobación suscita actualmente entre los expertos es la transición gradual hacia un sistema de pensiones contributivas

7 Tribunal de Cuentas (2020: 30).

8 Véanse AIReF (2019 y 2020). Ambas proyecciones se basan en el escenario central, que incorpora el impacto de las reformas adoptadas en 2011 y el factor de sostenibilidad diseñado en la reforma de 2013 (pero no el Índice de Revalorización de las Pensiones establecido en la misma reforma).



basado en “cuentas nocionales”. Este sistema calcula las pensiones integrando las cotizaciones realmente efectuadas por los trabajadores a lo largo de toda su vida laboral a las que aplica una rentabilidad.⁹ La transición hacia este sistema de pensiones de “contribución definida”, financiadas —como las actuales— con cotizaciones corrientes de las empresas y los trabajadores, es la propuesta estrella del “modelo de reforma actuarial”, que también busca incorporar la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones.

Aunque gran parte de las reformas de pensiones en los países de la Unión Europea —tanto las ya aprobadas como las que se encuentran en fase de discusión— se orientan hacia este modelo actuarial, contra él se manifiestan los defensores del “modelo social”. Mantienen que no son los ingresos del sistema de pensiones los que deben determinar el nivel de gasto, sino que este último debe ser acordado y establecido como una “preferencia social” que los responsables políticos han de satisfacer alegando “los ingresos que sean necesarios” (sobre todo, a través de impuestos generales).¹⁰ Una forma de determinar esa preferencia social consiste en determinar la tasa de sustitución que el sistema de pensiones ha de garantizar y los ingresos de los que para ello tiene que disponer. Ahora bien, como se indica en un [documento publicado por el Banco de España](#) semejante aproximación exige también explicitar “las implicaciones sobre la equidad intergeneracional de las decisiones que se adopten” (Hernández de Cos, Jiménez y Ramos, 2017: 9). Con otras palabras, la decisión de mantener un nivel predeterminado de prestaciones de jubilación requiere conocer las consecuencias que ello implica para otras generaciones; de no ser así, esa decisión puede resultar injusta para una parte de la sociedad.¹¹

Quienes participan en la política de pensiones (miembros del Gobierno, parlamentarios, interlocutores sociales) no discuten —al menos, públicamente— la solvencia técnica de los informes y artículos que defienden el modelo de reforma actuarial. Pero los datos y argumentos expuestos en estas aportaciones a menudo les incomodan, por lo que los soslayan, cuando no arrojan dudas sobre la motivación ideológica de los autores. Ahora bien, tampoco parecen atreverse a precorizar el “modelo social”, cuya defensa exigiría un debate sobre el nivel de prestaciones que, como sociedad, queremos mantener y el coste que para ello estamos dispuestos a asumir.

9 Sobre los sistemas de cuentas nocionales, véanse, por ejemplo, Holzmann (2017), Conde-Ruiz (2019), Devesa (2020) y Devesa y Doménech (2021).

10 Esta distinción entre el “modelo actuarial” y el “modelo social” procede de Zubiri (2016), que defiende la superioridad del segundo.

11 El Gobernador del Banco de España recoge de nuevo este argumento en un documento recientemente publicado: “... cualquier estrategia de reforma, tanto si se opta por el control del gasto como si se apuesta por incrementar los ingresos, requiere tener en cuenta y explicitar las consecuencias distributivas intra- e intergeneracionales, dado que estas son particularmente relevantes en el caso de los sistemas de pensiones” (Hernández de Cos, 2021: 40).
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2106.pdf>

3. El Pacto de Toledo: grandeza y miseria del consenso forzoso

Cuando el 6 de abril de 1995 el Congreso de los Diputados aprobó el documento conocido como “**Pacto de Toledo**”, consiguió, sin duda, algo muy importante: que todos los partidos se comprometieran de manera pública y vinculante con el mantenimiento del “sistema de reparto y solidaridad intergeneracional” de la Seguridad Social en un momento en el que el sistema se encontraba en déficit. Este compromiso implicaba el rechazo tanto a sustituir el sistema “por otro basado en la capitalización ... y en la previsión individual” como a “limitar(lo) a la simple provisión de pensiones mínimas”.¹² Las 15 recomendaciones recogidas en aquel acuerdo invitaban a la introducción de reformas paramétricas, es decir, orientadas a ajustar las variables (o parámetros) que se incorporan a la fórmula del cálculo de las pensiones, con el propósito de controlar el previsible crecimiento del gasto en pensiones durante las siguientes décadas. El acuerdo (no explícito) de excluir la Seguridad Social de la confrontación política puso freno a la instrumentalización electoralista de las pensiones, una práctica que en la campaña a las elecciones generales de 1993 resultó particularmente controvertida.¹³

En la medida en que el Pacto de Toledo evitó que en la siguiente campaña electoral de 1996 se utilizaran las pensiones torticeramente, facilitó la alternancia de gobierno. Su valor para el nuevo ejecutivo del Partido Popular aumentó cuando, en 1997, este logró sacar adelante una reforma de las pensiones libre de conflicto político y social, aunque de dudosa eficacia en la contención del gasto en pensiones.¹⁴ Dos años más tarde, en 1999, se constituyó en el Congreso de los Diputados una “Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”, que, legislatura tras legislatura, ha pervivido hasta la actualidad.¹⁵

En el seno de esta Comisión, las recomendaciones iniciales del Pacto de Toledo se han renovado en tres ocasiones —en 2003, 2011 y 2020— manteniendo siempre el espíritu inicial de reformar el (sub)sistema de pensiones contributivas de manera incremental, paramétrica y consensuada. Y a lo largo de los 25 años de vigencia del Pacto han sido varios los parámetros ajustados, destacando los recogidos en cinco leyes de reforma: la ya citada de 1997, y las de 2002, 2007, 2011 y 2013.¹⁶ Solo la última se diseñó y aprobó al margen del Pacto de Toledo y del “diálogo social” con las organizaciones sindicales y empresariales, y solo ella puede considerarse una reforma fallida, toda vez que los dos dispositivos que introdujo para controlar el crecimiento del gasto en pensiones se encuentran

12 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, serie E, núm. 134, 12 de abril de 1995.

13 En un debate televisado, el candidato del PSOE a la presidencia del Gobierno, Felipe González, dio a entender que la reforma fiscal que proyectaba el candidato del PP, José María Aznar, reduciría los ingresos públicos y “equivaldría” a un recorte mensual de las pensiones de 6.000 pesetas. Sobre este episodio y sus consecuencias, véase Herce y Chuliá (2020).

14 Alonso y Herce (1998) analizaron los efectos de la reforma de 1997 y concluyeron su “muy reducida” capacidad para evitar el deterioro de las cuentas de la Seguridad Social.

15 A partir de la X Legislatura (2011-2016), la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo pasó a ser “permanente no legislativa”.

16 Herce y Chuliá (2020: 15, cuadro 2) sintetizan el contenido de estas leyes.



actualmente suspendidos: el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) solo se aplicó entre 2014 y 2017, y el Factor de Sostenibilidad, que inicialmente debía haberse aplicado a partir de 2019, probablemente nunca entre en vigor tal como fue diseñado.

La conclusión es evidente: fuera del Pacto de Toledo no hay garantía de estabilidad para una reforma de pensiones, aun cuando se haya aprobado por una mayoría parlamentaria absoluta (como ocurrió en 2013). Paradójicamente, el Pacto es, a la vez, un “instrumento de unanimidad”¹⁷ y contramayoritario, una institución que solo respalda iniciativas de total consenso, por lo que, a la postre, puede acabar “tumbando” decisiones aprobadas por mayorías parlamentarias. En cierto modo, el Pacto ha pasado de constituir un medio para la reforma de las pensiones a un fin propio de la política de pensiones. Ningún partido se atreve a ponerlo en cuestión, so pena de quedar políticamente estigmatizado como el “enemigo de los pensionistas”.

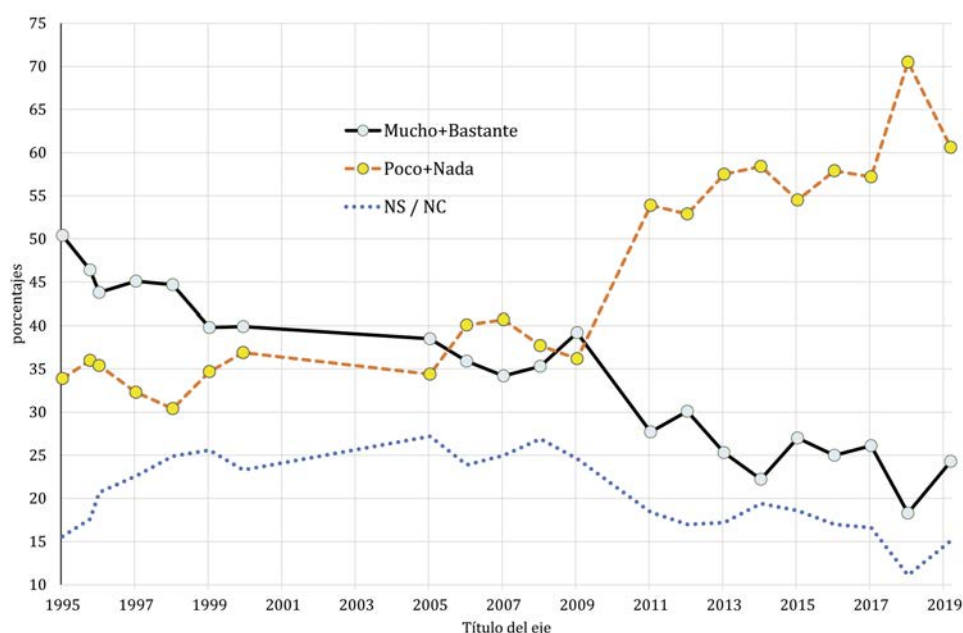
Sin embargo, el rendimiento del Pacto de Toledo ha sido más bien modesto tanto como generador de documentos de análisis, evaluación o recomendaciones (las últimas se han aprobado con un retraso de cuatro años), como de impulsor de medidas de reforma. Salvo la de 2011 (apremiada por las instituciones europeas), las reformas que ha amparado el Pacto han sido tímidas en comparación con las efectuadas en otros países europeos. Ciertamente, la ampliación del número de años incluidos en el cálculo de la base reguladora de la pensión (reformas de 1997 y 2011) ha mejorado la correspondencia entre cotizaciones y prestaciones (esto es, la contributividad del sistema), mientras que el establecimiento gradual de la edad de jubilación ordinaria en 67 años (reforma de 2011) ha favorecido el aumento de la edad efectiva de jubilación, con el consiguiente doble efecto positivo de aumentar los ingresos a la Seguridad Social (porque se cotiza durante más tiempo) y reducir sus gastos (porque se cobra la pensión durante menos tiempo). No obstante, el sistema de pensiones ha absorbido estos cambios manteniendo elevadas tasas de variación interanual del número de pensionistas y de la pensión media.

Si el Pacto no ha resultado ser un instrumento ágil para la discusión técnica sobre las pensiones, la formulación de recomendaciones y el impulso a reformas, tampoco parece que haya conseguido evitar la pérdida de confianza de la sociedad en la gestión de las pensiones. Durante los últimos 25 años, la satisfacción con la gestión de las pensiones ha caído significativamente, como ponen de manifiesto los datos de encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): en julio de 1995, recién aprobado el Pacto, un 50% de los entrevistados opinaban que la gestión de las pensiones funcionaba “muy” o “bastante” satisfactoriamente; en 2009 la proporción había caído al 39%, y en 2019 (último dato disponible) no llegaba al 25% (gráfico 5).

¹⁷ Así lo definió, en una rueda de prensa celebrada el 19 de febrero de 1999, el entonces ministro de Trabajo, Manuel Pimentel (<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/1999/r1902990.aspx>).

Gráfico 5.- Grado de satisfacción con el funcionamiento de la “gestión de las pensiones”

Pregunta: “¿En qué medida: muy, bastante, poco o nada, diría Ud. que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona satisfactoriamente? La gestión de las pensiones”



Fuente: CIS, encuestas “Opinión pública y política fiscal” (Serie A.8.03.01.023).

No es sencillo explicar una caída tan acusada de la confianza pública (sobre todo, en comparación con otros servicios públicos, como la sanidad) durante un periodo en el que la Seguridad Social no ha dejado de pagar cada mes, puntualmente, un número creciente de prestaciones cuyo importe medio casi se ha triplicado (en términos nominales), pasando de alrededor de 360 euros (60.000 pesetas) en 1995 a más de 1.000 euros en 2020. No sabemos cómo habría evolucionado la satisfacción con la gestión de las pensiones de no existir el Pacto de Toledo, pero los resultados de las encuestas del CIS sugieren que, aunque encomiado por los Gobiernos y los partidos políticos, el Pacto ha desaprovechado el buen desempeño de la Seguridad Social para aumentar la confianza pública en ella. Probablemente, una de las principales razones por las que ha fracasado en la consecución de este objetivo reside en los muy escasos esfuerzos que ha dedicado a informar a la sociedad, permitiendo así que cundan en la opinión pública ideas como las de que las pensiones no son “dignas” o los pensionistas no recuperan todo lo que cotizaron a la Seguridad Social.¹⁸ En este contexto, se han echado y se echan de menos las voces de los miembros de la comisión parlamentaria

¹⁸ Véanse, por ejemplo, las encuestas VII (2018) y IX (2020) del Instituto BBVA de Pensiones. En ambas, el porcentaje de personas que suscribían la opinión según la cual “los pensionistas actuales, a lo largo de su vida de jubilados, cobran menos de lo que han cotizado” superó el 60%.



del Pacto de Toledo poniendo públicamente de relieve el buen rendimiento del sistema de pensiones de la Seguridad Social y la elevada “rentabilidad” que procura.¹⁹

La confianza en el sistema de pensiones es particularmente frágil entre la población más joven. Así se desprende de una encuesta reciente (septiembre-octubre de 2020) a una muestra de 3.000 entrevistados, representativa de la población española nacida entre 1978 y 1999.²⁰ A la pregunta directa sobre si creen que cobrarán una pensión de la Seguridad Social cuando se jubilen, el 50% de las mujeres y el 43% de los hombres entrevistados contestaron negativamente, alcanzando esta respuesta porcentajes todavía más altos entre los que trabajan por cuenta propia (56%) o los que están desempleados (52%). Dos terceras partes de los entrevistados (68%) opinaron que el déficit de la Seguridad Social seguiría creciendo, y tres cuartas partes (76%) respondieron que el sistema de pensiones necesita una reforma, que, según la mayoría de ellos (54%), debería ser “profunda”.

El *nuevo Informe de la Comisión del Pacto de Toledo*, aprobado en el otoño de 2020, reconoce explícitamente el “descrédito que sufre nuestro sistema de Seguridad Social entre la juventud” y admite incluso que “(m)uchos jóvenes están convencidos de que no accederán a una pensión pública o de que esta no será suficiente para poder vivir dignamente”. Caben, sin embargo, serias dudas de que la lectura del documento inspire entre los jóvenes esa confianza que tanto anhela. Y es que, aunque la aprobación de las nuevas recomendaciones ha sido celebrada como un gran éxito político, su calidad técnica es bastante mejorable. Esta opinión se basa en el uso que se hace en el documento de conceptos básicos —tales como “contributividad”, “solidaridad” (generacional, sectorial y territorial)”, “equidad (intergeneracional y actuarial)”, “suficiencia” y “adecuación”— que ni se definen ni se jerarquizan, como si fuera posible satisfacer sin dificultades todos esos principios normativos a la vez. Por lo demás, las recomendaciones incluyen escasas novedades sustanciales, puesto que un buen número de ellas ya se encontraban recogidas en anteriores versiones del Pacto (como la separación de las fuentes de financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones o la protección a colectivos con carreras de cotización más inestables). Lo más significativo del documento reside seguramente en lo que omite: no hay mención alguna al aumento de la esperanza de vida, ni a la fuerte presión de gasto que va a afrontar el sistema como consecuencia de la jubilación de los *baby boomers*, ni a las advertencias de organismos como la AIREF o el Tribunal de Cuentas sobre el déficit estructural de la Seguridad Social ni a las reformas emprendidas por otros países europeos para controlar el crecimiento del gasto en pensiones.

19 Esta rentabilidad fue calculada por Devesa y Devesa (2009), cuyos resultados (con datos de los años 2002 a 2006) mostraron que, por cada euro cotizado, se percibía, en concepto de prestación de jubilación, 1,28 euros. Posteriormente, Devesa *et al.* (2020) ha mostrado que el promedio ponderado del factor de equidad actuarial (FdEA) es muy elevado (aparte de ser inequitativo), situándose en 1,51. Moragas y Ramos (2020) hallan que, en media, las altas de 2017 perciben 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización.

20 IX Encuesta del Instituto BBVA de Pensiones: “Los millennials ante la jubilación” (<https://www.jubilaciondefuturo.es/es/pensiones-en-cifras/fondo-documental/ix-encuesta-instituto-bbva-de-pensiones-los-millennials-ante-la-jubilacion.html>).

Las reacciones de los expertos ante el nuevo documento del Pacto de Toledo no se han hecho esperar. Aunque muchos valoran la consecución final de un costoso acuerdo, la mayoría duda de que del nuevo Pacto puedan surgir reformas que corrijan el aumento del gasto y rebajen la preocupación sobre la sostenibilidad de las pensiones y, en particular, de las finanzas públicas.²¹

4. La hoja de ruta de “la reforma Escrivá”: ¿nueva o vieja política de pensiones?

No obstante estas debilidades en la ejecutoria del Pacto de Toledo, el ministro Escrivá se aferra a él como a un talismán. Invariablemente se remite a las recomendaciones del Pacto cada vez que arrecian las críticas contra su política de pensiones, insistiendo en que esta encaja perfectamente en el “marco de referencia” que establece el “consenso por las pensiones”.²² En la insistencia de alineamiento con el Pacto no se distingue sustancialmente de la mayoría de los ministros responsables de la Seguridad Social que le han precedido; tampoco en la confianza que manifiesta sobre la garantía de las pensiones futuras, incluso manteniendo tasas de sustitución equiparables a las actuales y su poder adquisitivo. Escrivá niega cualquier propósito oculto de “recortar” las pensiones, tilda de “manejable” la evolución de su financiación y llama una y otra vez la atención sobre una evidencia: incluso las proyecciones menos favorables del gasto en pensiones sobre el PIB lo sitúan hacia mitad de este siglo en el nivel que actualmente ya se registra en otros países europeos, como Francia (15% del PIB) o Italia (16% del PIB).

Con estos argumentos y tomando como punto de partida una selección de las recomendaciones del Pacto de Toledo, el ministro se ha propuesto avanzar en siete objetivos:

- (1) la descarga del sistema contributivo de determinados gastos que pueden justificar una financiación mediante impuestos generales;
- (2) la elevación de la edad de jubilación efectiva;
- (3) el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones;
- (4) la mejora de la equidad contributiva de las prestaciones;
- (5) el aumento de los ingresos del sistema a través de cambios en la regulación sobre bases de cotización;

21 A modo de ejemplo, De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2020), Jimeno (2020) y la entrevista a Devesa en 65ymas.com (https://www.65ymas.com/economia/pensiones/enrique-devesa-recortar-pensiones-via-ajuste-golosa-pero-muy-peligrosa_20434_102.html).

22 “Consenso por las pensiones” es el título que puso al documento presentado ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de los Diputados el 28 de enero de 2020 para dar cuenta de esas iniciativas.



(6) la reordenación del sistema de previsión complementaria (segundo y tercer pilares del sistema de pensiones), y

(7) la reducción de la brecha de género en pensiones.

Escrivá ha avanzado con rapidez en la aprobación de las iniciativas correspondientes a los objetivos (1) y (7). Asimismo, ha planteado propuestas para alcanzar el resto de objetivos, salvo el (4), bajo el cual quedarían incluidas las medidas que implicarían, por lo general, una reducción del importe medio de las pensiones futuras (como la de ampliar el número de años que se tienen en cuenta para calcular la base reguladora de la pensión). A tenor de las declaraciones que ha efectuado el ministro en sede parlamentaria y en diversos medios de comunicación durante las primeras semanas de 2021, la negociación con los agentes sociales para acordar el contenido de las piezas que componen su reforma avanza a buen ritmo.

Es importante que las instituciones europeas tengan constancia de esos avances a los que se ha comprometido el Gobierno español en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.²³ Lo que a estas alturas (marzo de 2021) ya puede verificar la Comisión Europea es que el ejecutivo presidido por Pedro Sánchez, en cumplimiento del objetivo (1), ha tomado medidas para equilibrar contablemente el sistema de pensiones. Lo ha hecho mediante el procedimiento de trasladar a la imposición general la financiación de ciertos gastos que hasta ahora se cubrían mediante cotizaciones sociales. Así se establece en la Ley de Presupuestos Generales de 2021, de acuerdo con la cual el Estado aportará cerca de 14.000 millones de euros a las arcas de la Seguridad Social para sufragar gastos definidos como “impropios”.

La Ley de Presupuestos también incluye dos disposiciones relacionadas con la consecución del objetivo (6): por una parte, encomienda a la Administración General del Estado la creación de un fondo de pensiones de empleo, abierto a los empleados de pymes y autónomos; por otra, reduce los incentivos fiscales por aportaciones a planes de pensiones individuales —manteniendo, sin embargo, los derivados de aportaciones a planes de pensiones empresariales—, una medida que, además, contribuye a aumentar la recaudación de impuestos en el corto plazo (en una cantidad estimada en aproximadamente 1.700 millones de euros).²⁴

Aparte de estas previsiones, el Gobierno ha publicado en los primeros días de febrero un Real Decreto-ley que modifica el complemento de pensión reconocido a las jubiladas con hijos, de manera que puedan cobrarlo todas las madres (y

²³ Presentado en octubre de 2020 bajo el título “España puede”. Véase el componente 30 de dicho documento (https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf)

²⁴ Sobre esta reducción de incentivos fiscales, véase Garrido y Chuliá (2020). Estos incentivos fiscales difieren la tributación por las aportaciones al momento del rescate del plan de pensiones. Al reducir el importe de las aportaciones deducibles de la base imponible, el Estado aumenta la recaudación. El cálculo de la magnitud de ese ahorro fiscal debe, no obstante, tener en cuenta la suma que el Estado deja de recaudar durante el periodo de rescate de los planes.

no solo aquellas con dos o más hijos, como disponía el complemento de maternidad aprobado en 2015).²⁵ Si la remoción de los “gastos impropios” alivia la carga financiera del sistema contributivo y la reducción de las aportaciones a los planes de pensiones individuales se traduce en una ganancia recaudatoria, el nuevo complemento por maternidad contribuye a reducir la brecha de género en las pensiones contributivas de jubilación. Pero lo cierto es que, por el momento, ninguna de las tres medidas aprobadas es eficaz en la contención del crecimiento del gasto en pensiones.

Pendientes de negociación durante las próximas semanas quedan todavía una serie de propuestas correspondientes a los objetivos (2) a (6), entre las que destacan:

- el mecanismo de revalorización anual de las pensiones, con el que se pretende conseguir que las pensiones mantengan estrictamente su poder adquisitivo (neutralizando posibles aumentos de la pensión en términos reales);
- la incentivación del retraso de la jubilación y la desincentivación de la jubilación anticipada;
- el acercamiento de la cotización de los trabajadores a sus ingresos reales (en particular, en el caso de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores por cuenta ajena con retribuciones más elevadas);
- el ajuste entre cotizaciones y prestaciones a través de la revisión del número de años considerados para calcular la base reguladora de la pensión, y
- el diseño y lanzamiento del fondo de pensiones de promoción pública, como parte central de la estrategia de refuerzo del segundo pilar del sistema de pensiones.

En todo caso, las reformas que propone Escrivá son —como todas las efectuadas a lo largo de la historia de las pensiones contributivas de la Seguridad Social— de carácter paramétrico y, en buena medida, suponen una continuación de otras que se han adoptado en años previos orientadas a retrasar la edad de jubilación efectiva, prolongar los periodos de cotización sobre los que se calcula la pensión o aumentar los ingresos contributivos. Sin embargo, el ministro está convencido de que, con una base técnica más sólida, mejorará tanto la eficacia como la equidad de todas esas medidas. Lo que distingue a Escrivá de sus predecesores es la voluntad de hacer una reforma *por piezas*, cada una de ellas diseñada a partir de

²⁵ El motivo formal de modificación de este complemento se encuentra en una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de diciembre de 2019, conforme a la cual el anterior complemento por maternidad vulneraba el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social. El nuevo complemento se concede también a aquellos padres que puedan acreditar un perjuicio en su carrera de cotización resultante del nacimiento o de la adopción de un hijo (Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, BOE 03/02/2021).



cálculos muy precisos (“granulares”, como él los denomina), que “modernizan” una política que tradicionalmente se había sustentado sobre “métricas de trazo grueso”.²⁶

Esta forma de hacer política basada en la evidencia (*evidence-based policy making*) responde a un planteamiento, sin duda, muy razonable. Ahora bien, parece obviar la existencia de algunas restricciones a las que está sujeta la política de pensiones en España y que dificultan la aprobación de cualquier medida —por muy sólida que sea su justificación técnica— que “recorte” el importe de las prestaciones o empeore las condiciones de acceso a ellas. Entre las restricciones políticas hay que incluir el propio Pacto de Toledo, que, como ya se ha explicado, ha ejercido más de freno que de promotor de las reformas de pensiones. No obstante, el principal obstáculo político se localiza, en estos momentos, dentro del Gobierno de coalición formado por el PSOE y Unidas Podemos, toda vez que el partido minoritario amenaza con retirar el apoyo a cualquier medida de reforma que pueda resultar en una reducción del importe no solo de las actuales prestaciones, sino también de las futuras. El tenso y confuso debate a propósito de la ampliación del periodo de cómputo de la base reguladora de 25 a 35 años —ampliamente documentado en los medios de comunicación en la segunda quincena de enero— ejemplifica este conflicto en el seno del Gobierno.²⁷

Con todo, es preciso reconocer que las trabas y dificultades no se encuentran solo en el ámbito político. Diversas encuestas han puesto de manifiesto el predominio de preferencias sociales que también limitan la potencial disposición de cualquier actor político a proponer reformas de las pensiones que no vayan en la dirección de mejorar las prestaciones. Téngase en cuenta que casi seis de cada diez españoles consideran que se dedican “muy pocos” recursos a las pensiones.²⁸ Y aunque resulte chocante, la preocupación que a muchos procura el futuro de las pensiones cursa con la inclinación a jubilarse tan pronto como sea posible.²⁹

Estas inconsistencias de la opinión pública indican, por lo pronto, la insuficiente información acerca de las pensiones que circula en la sociedad. Sin disponer

26 Las posiciones y opiniones del ministro pueden escucharse en diferentes entrevistas en medios de comunicación y comparecencias en el Congreso. Entre estas últimas cabe destacar la que realizó el 28 de enero de 2021 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad y Migraciones (<https://app.congreso.es/AudiovisualCongreso/audiovisualdetalledisponible?codOrgano=372&codSesion=10&idLegislaturaElegida=14&fechaSesion=28/01/2021>).

27 Oponerse a cualquier medida interpretable como “recorte” de las pensiones puede resultar políticamente muy prometedor cuando en el censo electoral crece el peso demográfico de los mayores tan rápidamente como está ocurriendo en España: si en el año 2000 había 100 electores de 55 o más años por cada 100 de 18 a 34 años, diez años después ya se contabilizan 200 electores mayores por cada 100 jóvenes. Véanse Garrido (2021: 9) y González (2021: 77). En votos emitidos, la desproporción es todavía mayor, dada la mayor participación electoral de los mayores: por cada voto efectivo de los jóvenes se registran 2,6 de los mayores (González, 2021: 78).

28 Véase la encuesta “Opinión pública y política fiscal” (XXXVII), estudio 3290 (julio de 2020), pregunta 8 (www.cis.es).

29 En 2019, una encuesta representativa de los *baby boomers* españoles mostró que casi tres cuartas partes de los entrevistados carecían de una idea aproximada sobre el importe que alcanzaría su pensión de jubilación. La misma encuesta preguntó a los entrevistados por la edad a la que les gustaría jubilarse: sus respuestas arrojaron una media de 62 años. Véase VII Encuesta del Instituto BBVA de Pensiones-Mi jubilación (<https://www.jubilaciondefuturo.es/es/pensiones-en-cifras/fondo-documental/ix-encuesta-instituto-bbva-de-pensiones-los-millennials-ante-la-jubilacion.html>).

de conocimientos básicos sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y su evolución hasta el presente y en el futuro próximo, es imposible mantener opiniones razonables sobre este tema; y sin ellas, los prejuicios, las distorsiones y las consignas populistas encuentran un campo abonado en el debate público.

6. ¿Abogados a una “reforma permanente” de las pensiones?

Las propuestas del ministro Escrivá —y en particular, la relativa a la revalorización de las pensiones— pueden contribuir a reforzar la confianza de los actuales pensionistas en el sistema; al fin y al cabo, les ha asegurado con rotundidad que “nunca más”³⁰ tendrán que temer la pérdida de poder adquisitivo. Pero está por ver si “la reforma Escrivá” conseguirá que las decenas de plataformas de pensionistas creadas en los últimos tres años depongan las movilizaciones que protagonizan periódicamente, con especial intensidad en el País Vasco (la comunidad que, por cierto, registra la pensión media de jubilación más alta de España). No parece probable que así ocurra, a juzgar por las reivindicaciones —entre imprecisas y desmedidas— que plantean buena parte de estas asociaciones (por ejemplo, a favor del “blindaje” constitucional de las pensiones o de la subida de las prestaciones mínimas por encima de 1.000 euros). Sus pancartas “en defensa de las pensiones públicas” harían pensar a cualquier observador desprovisto de información que el sistema de pensiones de la Seguridad Social se está desmantelando, cuando los datos evidencian todo lo contrario.

Dudoso es asimismo que la nueva reforma de las pensiones convenza plenamente a las instituciones europeas. Cosa distinta es que, al final, la Comisión acepte las iniciativas presentadas por el Gobierno español (así como también por los Gobiernos de otros Estados miembros), habida cuenta de que su rechazo podría provocar problemas de gestión de los fondos y retrasar la recuperación económica.

Si finalmente se confirma la limitada eficacia de la “reforma Escrivá” para moderar el crecimiento del gasto público en pensiones durante las tres próximas décadas, cabe esperar que, en los próximos años, la Unión Europea, los organismos internacionales y los expertos continúen expresando su preocupación por esta evolución y reclamando reformas que la corrijan. Igualmente probable es que los Gobiernos españoles vayan capeando esa presión con retoques paramétricos hasta que, en momentos críticos, la adopción de medidas más contundentes resulte ineludible.

Por tanto, el escenario de la reforma “permanente”, de una reforma que “a poquitos” vaya retrasando la edad efectiva de jubilación y reduciendo la tasa de sustitución de las pensiones, resulta verosímil. Pero conviene tener en cuenta que esta vía implicaría al menos dos costes no desdeñables para la sociedad. En primer lugar, supondría una creciente complicación de la operativa del sistema, en

30 Declaraciones de José Luis Escrivá en COPE, 3 de febrero de 2021.



detrimento de su comprensión y transparencia. En segundo lugar, tendería a aumentar las diferencias de cobertura dentro del colectivo de pensionistas como consecuencia de la aplicación de diferentes reglas de cálculo de las prestaciones en función de su edad.

Pero ¿hay alternativas a la “reforma permanente”? Sí lo parece a juzgar por las experiencias de otros Estados miembros de la Unión Europea que, enfrentados a similares desafíos demográficos, económicos e institucionales, han conseguido aprobar reformas que cuentan con suficiente respaldo político y social para asegurar su estabilidad. El debate político sobre las pensiones en España apenas ha tenido en cuenta esas experiencias de otros países; las escasas referencias internacionales han solido limitarse a aquellos países cuyo gasto en pensiones supera al español, como Francia e Italia (omitiendo, por cierto, alusiones a aquellos otros que gastan menos, como Alemania, Suecia, Dinamarca, Bélgica o los Países Bajos).

Convendría que el análisis de esas experiencias descendiera desde el ámbito académico y teórico al político y técnico, generando propuestas basadas en conocimientos y realismo, más que en doctrinas y optimismo voluntarista. El Pacto de Toledo debería facilitar ese proceso, en lugar de limitarlo. Y, sobre todo, renunciando al ideal escasamente democrático de unanimidad de sus resoluciones, el Pacto debería asumir la responsabilidad de liderar una campaña institucional de información pública sobre el sistema de pensiones español (su estructura, su funcionamiento, su evolución y sus desafíos) que permita entender a la población por qué “la propia historia de éxito de la Seguridad Social española se ha convertido en una amenaza para su sostenibilidad financiera” (Bandrés, 2019: 15). Una rectificación semejante de sus funciones y su operativa probablemente procuraría al Pacto de Toledo esa credibilidad que hoy día se atribuye en un ejercicio de injustificable autocomplacencia.

Bibliografía

AIReF (2019), *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social* (Opinión 1/19), AIReF: Madrid.

AIReF (2020), *Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones* (Documento Técnico 1/20), AIReF: Madrid.

Alonso, J., y Herce, J. A. (1998), “Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social. Perspectivas financieras del sistema tras su entrada en vigor”, *FEDEA, Documento de Trabajo* 98-16.

- Bandrés, E. (2019), “Las cuentas de la Seguridad Social”, *Papeles de Economía Española*, 161: 2-16.
- Conde-Ruiz, J. I. (2019), “Pensiones del siglo XXI”, *Papeles de Economía Española*, 161: 29-41.
- De la Fuente, Á., García Díaz, M. Á., y Sánchez, A. (2018), “La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”, *Hacienda Pública Española*, 229: 123-156.
- Devesa, J. E. (2020), “Los sistemas de cuentas nocionales individuales: aspectos teóricos e implicaciones para España”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social* (Centro de Estudios Financieros), 442: 63-91.
- Devesa, E., y Doménech, R. (2021), “Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España”, *Fedea Policy Papers* 2021/02.
- Devesa, E. et al. (2020), *Factor de equidad actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español. Informe del Instituto de Actuarios Españoles*, Madrid: Instituto de Actuarios Españoles/Colegio Profesional.
- Devesa Carpio, M., y Devesa, J. E. (2009), “El coste y el desequilibrio financiero-actuarial de los sistemas de reparto. El caso del sistema español”, *Ivie WP-EC* 2009-09.
- Doménech, R. (2019), *El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora* (Análisis económico-financiero sobre el futuro de las pensiones en España, 12 de febrero de 2019), Madrid: BBVA Research.
- European Commission (2018), The 2018 Ageing Report. Economic&Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070), *European Economy Institutional Paper* 079.
- García Díaz, J. A. (2019), “Situación actual y perspectivas del sistema público español de pensiones”, *Papeles de Economía Española*, 161: 17-28.
- Garrido, L. (2021), “La vida por delante. Equivalencia intertemporal de la esperanza de vida de los varones españoles”, en M. Marín (coord.), *Debates sobre longevidad. Más allá de las pensiones*, Madrid: Faes (págs. 9-23).
- Garrido, L., y Chuliá, E. (2020), “Reducción del límite de aportación a planes de pensiones individuales: informes institucionales y opinión pública”, Madrid: INVERCO.
- González, J. J. (2021), “Claves socio-demográficas del comportamiento electoral”, en M. Marín (coord.), *Debates sobre longevidad. Más allá de las pensiones*, Madrid: Faes (págs. 75-84).
- Herce, J. A. (2018), *A vueltas con las pensiones. Reflexiones, ideas y ocurrencias*, Getxo: Verssus.
- Herce, J. A., y Chuliá, E. (2020), “¿Qué más puede hacer el Pacto de Toledo? De la ‘reforma permanente’ a la Covid-19”, *Instituto BBVA de Pensiones-Mi Jubilación: Documento de Trabajo* 31/2020.
- Hernández de Cos, P. (2021), “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2 de septiembre de 2020)”, *Banco de España. Documentos Ocasionales*, 2106.
- Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F., y Ramos, R. (2017), “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”, *Banco de España. Documentos Ocasionales*, 1701.



Holzmann, R. (2017), “El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera”, *Instituto BBVA de Pensiones Mi Jubilación: Documento de Trabajo* 21/2017.

Jimeno, J. F. (2020), “Pensiones: más problemas sin nuevas soluciones”, *Nada es Gratis*, 25 de noviembre (<https://nadaesgratis.es/juan-francisco-jimeno/pensiones-mas-problemas-sin-nuevas-soluciones>).

Moragas, M., y Ramos, R. (2020), “Una estimación del rendimiento financiero del sistema de pensiones”, *Banco de España. Artículos Analíticos (Boletín Económico)*, 3/2020.

Tribunal de Cuentas (2020), *Informe de fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*, Madrid.

Zubiri, I. (2016), “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”, *Papeles de Economía Española*, 147: 167-187.

PUBLICACIONES



Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES

CUADERNOS 1

España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011

CUADERNOS 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012
INFORMES
Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.
L. Garrido Medina, UNED
El empleo juvenil en España: un problema estructural.
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

CUADERNOS 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política frente a la crisis
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012
INFORMES
Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.
J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza
Políticas para una recesión de balance.
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada
Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.
A. Torrero, Universidad de Alcalá
La política económica frente a los problemas urgentes e importantes de la economía española actual.
A. Costas, Círculo de Economía

CUADERNOS 4

La refundición de los reguladores
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012
INFORMES
Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona
Estabilidad regulatoria.
F.J. Villar, Universidad de Barcelona
Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.
A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra
La estabilidad de la regulación económica.
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

CUADERNOS 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



CUADERNOS 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

La moral de la democracia.

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.

A. Cortina, Universidad de Valencia

Raíces privadas de la ética pública.

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

Remedios para lo irremediable.

F. Savater, escritor

CUADERNOS 7

Desafección política y sociedad civil

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:

análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.

J. Rupérez, Embajador de España

La presunta desafección democrática.

J. M. Ruiz Soroa, abogado

Wikicracia y antipolítica.

I. Camacho, periodista y escritor

Fallo de país.

A. Ortega, escritor y periodista

Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.

J. I. Torreblanca, UNED

CUADERNOS 8

La investigación: una prioridad a prueba

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

INFORMES

Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:

un breve informe de situación y algunas propuestas.

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

La ciencia española entre dos leyes.

J. López Facal, CSIC

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario

y la construcción

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

INFORMES

La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

Territorio y ciudad, después de la crisis.

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.

Sacar lecciones de la crisis.

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

INFORMES

La garantía de unos ingresos mínimos para todos:

una reforma necesaria para mantener la cohesión social

y preservar el capital humano.

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos

y propuestas.

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales



CUADERNOS 11

*El mercado hipotecario de viviendas en España:
una reconsideración*

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES

Informe sobre los desahucios.

M. Atienza, Universidad de Alicante

La crisis de la hipoteca.

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

Hipoteca y sobreendeudamiento.

Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria en profundidad

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014

INFORMES

Reforma tributaria.

E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza

CUADERNOS 13

La Formación Profesional ante el desempleo

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014

INFORMES

Situación actual de la Formación Profesional en España.

Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

Apuntes sobre la Formación Profesional en España.

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:

sobre la minusvaloración de la Formación Profesional y sus consecuencias.

M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid

La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 14

Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014

INFORMES

La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá

La función innovadora del empresario.

F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

El empresario: función social y legitimación

A. Cuervo, CUNEF

El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

CUADERNOS 15

La reforma constitucional y Cataluña

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015

INFORMES

La reforma constitucional y Cataluña

S. Muñoz Machado, Universidad Complutense

CUADERNOS 16

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016

INFORME

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.

L. Garido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 17

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016

INFORME

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 18

El Brexit y los intereses económicos españoles

Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2016

INFORME

Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 19

Populismo: qué, por qué, para qué

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2017

INFORMES

¿Por qué el populismo?

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

Radiografía del populismo

M. Martínez-Bascuñán, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 20

Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2017

INFORMES

La cooperación para el desarrollo en un mundo desigual

J. A. Alonso, Universidad Complutense de Madrid

Conflictos humanitarios y crisis violentas: de la respuesta a la prevención

J. A. Núñez y F. Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

CUADERNOS 21

Economía y populismos

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2017

INFORMES

Crisis económica y populismos

J. M. Serrano, Universidad de Zaragoza

Desigualdad y populismos

E. Bandrés, Universidad de Zaragoza y Funcas

Globalización, Gran Recesión y populismo

G. de la Dehesa, CEPR de Londres

CUADERNOS 22

Sobre el discurso del odio

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2018

INFORMES

Desactivar el discurso del odio y potenciar la libertad de expresión:

un juego de suma positiva

A. Cortina, Universidad de Valencia

El discurso del odio: entre la trivialización y la hiperpenalización

M. Revenga, Universidad de Cádiz



CUADERNOS 23

Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2018

INFORMES

Sobre Trump y sus consecuencias

J. Rupérez

Las claves para entender las midterm elections de 2018

C. García, Real Instituto Elcano

CUADERNOS 24

Ante el envejecimiento demográfico

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2019

INFORME

El envejecimiento de la población: datos y debates

E. Chuliá

CUADERNOS 25

El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la protección social

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2019

INFORMES

Protección social y bienestar ocupacional

A.M. Guillén

R. Gutiérrez

CUADERNOS 26

Europa, 2019

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2019

INFORMES

El cambiante contexto exterior de la Unión Europea

E. Lamo de Espinosa

Europa y sus enemigos

F. Vallespín

Escenarios y proyectos europeos ante las elecciones de 2019

J.M. de Areilza

Una Unión Europea renovada con proyección global

A. Mangas

CUADERNOS 27

El problema del control político de las televisiones públicas. Propuestas de reforma

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2020

INFORMES

Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España

A. Boix, S. de la Sierra, E. Guichot, J.L. Manfredi

CUADERNOS 28

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales.

¿Un problema irresoluble?

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2020

INFORMES

Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales

J. López Laborda, J. Onrubia

Retos para el Impuesto sobre Sociedades español en el nuevo contexto internacional

E. Sanz Gadea

"(...) y los ricos vamos ganando". La creciente competencia fiscal por la atracción de los millonarios

F. Rodrigo Sauco

Los paraísos fiscales. Diagnóstico y soluciones

J.M. Peláez Martos

CUADERNOS 29

Ante la nueva reforma de las pensiones.

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2021

INFORMES

Nuevo Pacto de Toledo y... ¿vieja política de pensiones?

E. Chuliá



Colección POSICIONES

1. **POR UN PACTO DE ESTADO**
Octubre de 2012
2. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**
Noviembre de 2012
3. **CORRUPCIÓN POLÍTICA**
Febrero de 2013
4. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**
Mayo de 2013
5. **OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO:
LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
Mayo de 2013
6. **SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**
Julio de 2013
7. **POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**
Octubre de 2013
8. **CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**
Enero de 2014
9. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**
Febrero de 2014
10. **ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**
Abril de 2014
11. **ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**
Octubre de 2014
12. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**
Enero de 2015
13. **POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**
Mayo de 2015
14. **ESPAÑA ANTE EL 27-S**
Septiembre de 2015
15. **NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**
Noviembre de 2015
16. **EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**
Diciembre de 2015
17. **A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**
Febrero de 2016
18. **EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**
Marzo de 2016
19. **HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA**
Mayo de 2016
20. **ANTE EL 26J**
Junio de 2016
21. **ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN**
Septiembre de 2016
22. **RECUPERAR LA CONFIANZA: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS**
Febrero de 2017
23. **PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA**
Marzo de 2017



24. **ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI**
Noviembre de 2017
25. **PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO**
Febrero de 2018
26. **¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY**
Noviembre de 2018
27. **POR UN GOBIERNO COHERENTE Y ESTABLE: NEGOCIAR Y PACTAR, PACTAR Y NEGOCIAR**
Junio de 2019
28. **ESPAÑA: RETOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA LEGISLATURA**
Julio de 2019
29. **LA INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA: EMERGENCIA INAPLAZABLE**
Octubre de 2019
30. **SALIR DEL BLOQUEO DESPUÉS DEL 10 N. LA GRAN RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS**
Diciembre de 2019
31. **COVID-19, ESPAÑA-20**
Abril de 2020
32. **COVID-19: EL RETO CIENTÍFICO**
Mayo de 2020
33. **PODERES DE NECESIDAD Y CONSTITUCIÓN**
Mayo de 2020
34. **COVID-19: LA POLÍTICA ECONÓMICA. CONFIANZA PARA SOSTENER, RECUPERAR Y TRANSFORMAR**
Junio de 2020
35. **COVID-19: LECCIONES DE LA HISTORIA**
Junio de 2020
36. **COVID-19: CIUDAD Y URBANISMO**
Julio de 2020
37. **SI NO ES AHORA, ¿CUÁNDO? COVID-19. UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INELUDIBLE**
Julio de 2020
38. **MÁS NIÑOS Y MÁS FAMILIAS**
Septiembre de 2020
39. **ALERTA CÍVICA: RECTIFICAR EL RUMBO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**
Octubre de 2020
40. **ESPAÑA EN ESTADO DE ALARMA: PROBLEMAS Y PROPUESTAS**
Febrero de 2021

SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Yolanda Barcina
Catedrática de Nutrición y Bromatología

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Economía Aplicada

Francesc de Carreras
Catedrático de Derecho Constitucional

Elisa Chuliá
Profesora de Sociología

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Francisco Fuentes
Catedrático de Historia Contemporánea

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset Loring
Director de Relaciones Internacionales
Iberdrola

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Carmen González Enríquez
Catedrática de Ciencia Política

Fernando González Urbaneja
Periodista

José Luis González-Besada Valdés
Director de Comunicación y Relaciones
Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Julio Iglesias de Ussel
Catedrático de Sociología
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

Juan Carlos Jiménez
Profesor de Economía Aplicada

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Antonio Llardén
Presidente de Enagás

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Sergi Loughney
Director de Prospectiva, Reflexión y Palau
Macaya de la Fundación Bancaria “La Caixa”

Óscar Loureda
Catedrático de Traducción, Lengua Española
y Lingüística General

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Araceli Mangas Martín
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Jaime Montalvo Correa
Vicepresidente Mutua Madrileña

Juan Mulet Meliá
Ingeniero de Telecomunicación

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Félix Ovejero
Profesor de Filosofía y Metodología
de las Ciencias Sociales

Benigno Pendás
Catedrático de Ciencia Política

José María Ruiz Soroa
Abogado

Javier Rupérez
Embajador de España

Eva Sáenz
Profesora de Derecho Constitucional

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

Alberto J. Schuhmacher
Investigador en Oncología Molecular

Ángel Simón Grimaldos
Presidente Ejecutivo de Agbar

José Juan Toharia
Catedrático de Sociología

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

José Antonio Zarzalejos
Periodista

RAZÓN DE SER

Consolidada la democracia en el marco de un intenso proceso de modernización durante las últimas décadas del siglo XX, España ha de afrontar en el discurrir del siglo XXI nuevos retos, con dificultades para encontrar un nuevo proyecto nacional aglutinador —como lo fue el de la Transición—, por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que arraigan en otros particularismos.

Ante la magnitud tanto de los problemas como de las oportunidades, la sociedad civil se involucra en la búsqueda de alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

El Círculo Cívico de Opinión responde a ese clima ciudadano. Constituido en 2011 como foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral), su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir tales cuestiones, trasladando después a la opinión pública las conclusiones.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio público; este debe estar abierto también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos a sumarse a su esfuerzo.

